

## Rußland und die Europäische Union: eine widersprüchliche Zwischenbilanz

Borko, Jurij; Timmermann, Heinz

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Borko, J., & Timmermann, H. (1999). *Rußland und die Europäische Union: eine widersprüchliche Zwischenbilanz*. (Berichte / BIOst, 3-1999). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-43875>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1999 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,  
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>;  
e-mail: [biost.koeln@mail.rrz.uni-koeln.de](mailto:biost.koeln@mail.rrz.uni-koeln.de)

ISSN 0435-7183



## Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
<i>Jurij Borko</i> .....	7
<b>Kommt es zur Partnerschaft?</b> .....	7
Wo steht Rußland? .....	7
Szenarien der zukünftigen Beziehungen .....	9
Das Aktionsprogramm für Partnerschaft.....	13
Was kann die EU tun? .....	14
<i>Heinz Timmermann</i> .....	17
<b>Impulse, Rückschläge und Chancen für eine Partnerschaft</b> .....	17
Rußlands Krise – Ende der Partnerschaft?.....	17
Reform-Zar Peter als Vorbild.....	18
Von der Geostrategie zur Geoökonomie? .....	19
Die Interessen Deutschlands und seiner europäischen Partner .....	21
Konsequenzen für die Politik gegenüber Rußland .....	22
Perspektiven: Was tun in der Krise? .....	25
Summary .....	27

15. November 1998

Professor Dr. Jurij Borko ist Stellv. Direktor des Moskauer Europa-Instituts der Russischen Akademie der Wissenschaften und Leiter der Abteilung für europäische Integration. Darüber hinaus fungiert er als Präsident der Russischen Vereinigung für Europa-Studien.



**Jurij Borko/Heinz Timmermann**

## **Rußland und die Europäische Union**

Eine widersprüchliche Zwischenbilanz

Bericht des BIOst Nr. 3/1999

### **Kurzfassung**

#### *Vorbemerkung*

Im folgenden Bericht, in dem ein russischer und ein deutscher Autor die Beziehungen zwischen Rußland und Europa analysieren, geht es weniger um die vieldiskutierte, doch oft reichlich abstrakte Frage: "Ist Rußland Teil Europas?" Im Vordergrund stehen vielmehr die nach den Umbrüchen entstandenen Konzeptionen, wechselseitigen Perzeptionen und konkreten Ansätze für eine Partnerschaft. Die Beiträge wurden vor dem offenen Ausbruch der tiefgreifenden Wirtschafts- und Finanzkrise in Rußland vom Herbst 1998 verfaßt, deren Folgen für die Beziehungen Rußland-Europa allerdings berücksichtigt. Die Autoren sind der Ansicht, daß diese Beziehungen in ihren Grundzügen, Interessen und Perspektiven über die Krisenperiode hinaus ihre Gültigkeit behalten werden.

#### *Ergebnisse*

1. In einer evolutionären Variante, falls sie sich durchsetzen sollte, wird eine neue Generation von Politikern, Managern und Rodinschen "Denkern" Rußland in einem Zeitraum von 40 bis 50 Jahren transformieren – so Jurij Borko. Dieser Prozeß wird von einer Annäherung an Europa gekennzeichnet sein. Beide verbindet eine wechselseitige Abhängigkeit, die sich mit den Begriffen Frieden, Sicherheit, Stabilität und Wirtschaftskooperation umreißen läßt.
2. Für die Beziehungen Rußland-EU sind vier Szenarien denkbar, die im folgenden genauer charakterisiert werden: Integration und EU-Mitgliedschaft Rußlands; Partnerschaft auf der Basis des existierenden Abkommens; pragmatische Zusammenarbeit unter den Bedingungen eines "kalten Friedens"; neue Konfrontation. Die Partnerschaft ist vorerst nicht mehr als eine Option auf die Zukunft; noch auf längere Zeit werden sich die Beziehungen in ihrer konkreten Ausformung eher im Zeichen einer pragmatischen Zusammenarbeit entwickeln, bei der Rückschläge nicht auszuschließen sind.
3. Für die Entwicklungen der Beziehungen Moskau-Brüssel, in die sich zunehmend auch die Regionen Rußlands einschalten, hat die Realisierung der anvisierten Freihandelszone große Bedeutung. Geschieht dies nicht, so könnte sich der EU-Beitritt der Länder

Ostmitteleuropas negativ auf Rußlands Wirtschaftsbeziehungen zu dieser Region auswirken und zur Aufrichtung einer neuen Mauer zwischen Europa und Rußland führen.

4. In den Handelsbeziehungen hat sich Europa eher restriktiv verhalten: Es hat das Prinzip der Asymmetrie zwar propagiert, aber keineswegs auch konsequent praktiziert. Hier sind erst in jüngerer Zeit Verbesserungen zu verzeichnen. Eine flexiblere Haltung der EU bei Handelsstreitigkeiten wäre ein nützlicher Beitrag zur Entwicklung einer realen Partnerschaft.
5. Unter den verschiedenen Instrumenten der EU-Förderung von Reformen in Rußland hat die ins Auge gefaßte Ausbildung von kompetentem Personal einen hohen Rang. Angesichts der langfristigen Ziele der strategischen Partnerschaft scheinen Investitionen in das "menschliche Kapital" Rußlands die wirksamste Form zur Unterstützung eines reformorientierten Wandels.
6. Im Zuge ihrer Strategie des "Multipolarismus" wird sich Rußland – so Heinz Timmermann – verstärkt auf Europa und die EU orientieren. Stark vereinfacht lassen sich die Moskauer Motive auf folgende Punkte zuspitzen: Ökonomisierung der Außenbeziehungen zu Lasten geopolitischer und geostrategischer Ansätze; Schmieden informeller Allianzen gegen den "Unipolarismus" der USA; Abwehr von als gravierend empfundenen Gefahren, im Zuge der Erweiterung von EU und NATO von den euro-atlantischen Integrationsprozessen abgeschnitten zu werden; Nutzung des Entwicklungspotentials im Sinne der Komplementarität, ohne daß seitens der EU imperiale Ambitionen in bezug auf Rußland zu befürchten wären.
7. Aus westlicher Sicht wiegt im Moskauer Motivationsbündel am schwersten der pragmatische Ansatz einer wachsenden Ökonomisierung der internationalen Beziehungen Rußlands, die "Stärkung des wirtschaftlichen Vektors der Außenpolitik" (Jelzin). Dies läuft auf einen historischen Bruch mit überkommenen Prioritäten und Methoden der Wahrnehmung russischer Interessen hinaus und ist geeignet, Rußland zu einem besser berechenbaren, auf Interessenausgleich und Interdependenz bedachten Partner zu machen.
8. Vor diesem Hintergrund liegt es im Interesse der Europäer, Rußland in einer integrativen und partnerschaftlich angelegten Gesamtstrategie als aktiven Mitgestalter in die euro-atlantischen Prozesse einzubeziehen, insbesondere durch konsequente Anwendung des Partnerschaftsvertrags EU-Rußland und die Grundakte NATO-Rußland. Im Hinblick auf die zukünftigen Beziehungen könnten über aktuelle Ansätze zur Bewältigung der russischen Finanzkrise hinaus eine Reihe von Punkten eingehender diskutiert werden: die russische Perzeption der EU, einschließlich der Wirkung des Euro und der Frage des längerfristigen Verhältnisses Rußlands zur Union; die Realisierung gemeinsamer Großprojekte in Luftfahrt und Raumfahrt sowie bei Entwicklung und Ausbau von Infrastrukturen und Telekommunikationsnetzen zwischen Ost und West.
9. Die tiefgreifende Wirtschafts- und Finanzkrise zwingt den Westen, seine bisherigen Formen der Wirtschaftsförderung für Rußland zu überdenken. Gerade von den Europäern und ihrem Modell der sozialen Marktwirtschaft erwartet Moskau frische Impulse.

Stichworte sind: projektbezogene und in ihrer Zielgenauigkeit kontinuierlich überprüfte Wirtschaftsförderung; Professionalisierung der russischen Eliten in Wirtschaft und Verwaltung, und zwar in Deutschland und vor Ort in Rußland; verstärktes Engagement in den an Eigenständigkeit gewinnenden Regionen, denn dort sind die Projekte überschaubar und die Ansprechpartner leichter zu identifizieren.





## Jurij Borko

### Kommt es zur Partnerschaft?

#### *Wo steht Rußland?*

Seit dem 1. Dezember 1997, dem Tag, an dem das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Russischen Föderation in Kraft trat, ist der Begriff "Partnerschaft" nicht nur zu einer politischen, sondern auch zu einer juristischen Formel geworden. Aber die in der Überschrift dieses Beitrags gestellte Frage wird schon seit mehreren Jahren diskutiert, ohne daß ein Ende abzusehen ist. Bemerkenswert an diesen Diskussionen ist, daß, wenn es um aktuelle Probleme der Beziehungen zwischen Rußland und dem übrigen Europa, vor allem der Beziehungen Rußland-NATO und Rußland-EU geht, die Diskutanten immer und immer wieder zu der uralten Frage zurückkehren: Gehört Rußland zu Europa oder nicht?

Am klarsten ist der innere Zusammenhang zwischen diesen zwei Themen – Vergangenheit und Gegenwart – vielleicht von Samuel Huntington formuliert worden. In seinem berühmten Aufsatz "*Clash of Civilizations?*" ging er von der Vermutung aus, daß die großen Konflikte im 21. Jahrhundert auf religiöse und kulturelle Ursachen zurückgehen werden und daß die Trennlinien zwischen den verschiedenen Zivilisationen verlaufen werden. Dabei ordnete Huntington Europa der westlichen und Rußland der slawisch-orthodoxen Zivilisation zu. Nachdem der "Eiserne Vorhang" verschwunden sei, so der Autor, sei an seiner Stelle ein "Samtvorhang" zwischen den beiden Kulturen entstanden.

Somit kehren wir am Ausgang des 20. Jahrhunderts zu dem berühmten Streit zwischen den russischen Westlern und den Slawophilen zurück, ob Rußland ein Teil Europas ist. Gewöhnlich bezieht man sich dabei nur auf die Diskussionen in Rußland, aber auch von Europäern sind gegensätzliche Ansichten vertreten worden. 1839 schrieb Astolphe de Custine in seinem Buch "Reise nach Rußland", dieses barbarische Reich sei von der Idee besessen, Europa zu versklaven, und 10 Jahre später nannte Victor Hugo in einer Rede auf dem Pariser Kongreß der europäischen Pazifisten Rußland einen der wichtigsten Teilnehmer an den künftigen Vereinigten Staaten von Europa. Diese Namen sollen hier nicht deshalb genannt sein, um eine Analyse alter Argumente vorzunehmen, wichtig ist etwas anderes: Die erstaunlich beständige Polarisierung der Meinungen beweist überzeugend, daß sie nicht mit den Begriffen "richtig" und "falsch" zu interpretieren sind. In jeder von ihnen steckt ein Körnchen Wahrheit. Mit anderen Worten: In den gegensätzlichen Ansichten kamen – und kommen bis heute – die komplizierten und widersprüchlichen Wechselbeziehungen zwischen Rußland und Europa zum Ausdruck.

Im Laufe von über zwei Jahrhunderten – von den Reformen Peters I. bis zu den Reformen Stolypins – kam Rußland langsam auf dem Weg der Modernisierung voran, was unter den damaligen Bedingungen "Europäisierung" bedeutete. Während dieser ganzen Zeit tendierte der

dynamischste Teil der russischen Gesellschaft zum Europa der Renaissance, der Aufklärung, des Fortschritts. Und während der gesamten Zeit versuchte die russische Autokratie eine wohldosierte "Europäisierung" mit der unaufhaltsamen territorialen Expansion in alle Himmelsrichtungen in Einklang zu bringen, was durch die Festigung der Herrschaft über die Gesellschaft, durch die Steigerung der militärischen Stärke und durch die Aufblähung des bürokratischen Apparats geschah. Im Widerspruch zwischen diesen beiden Tendenzen liegt die Ursache der Tragödie, die Rußland im 20. Jahrhundert ereilte und die auch das Drama seiner Beziehungen zu Europa mit einschließt.

Wo steht Rußland heute, nach über 70 Jahren des kommunistischen Experiments? Ohne Zweifel ist die Kluft in jeder Hinsicht größer geworden: wirtschaftlich, politisch, sozial und – nicht zuletzt – kulturell und moralisch. Und doch liegt ein historisches Paradox darin, daß der Abstand zwischen Rußland und Europa gleichzeitig zu- und abgenommen hat.

Anders als zu Beginn des 20. Jahrhunderts ist Rußland heute eine industrialisierte und urbanisierte Gesellschaft mit einem ziemlich hohen Bildungsstand, einem (trotz aller Verluste) großen kulturellen Potential, einem hohen Informationsstand der Bevölkerung über die Außenwelt und einer Orientierung der Mehrheit der Bürger, vor allem in den Städten, an europäischen Standards des Konsums und der Lebensqualität. Auch wenn Rußland im Vergleich zu 1917 um mehr als 1.000 km weiter nach Osten gerückt ist, ist es doch dank der modernen Telekommunikationsnetze und Verkehrsadern viel näher an Westeuropa. Die neuen Errungenschaften von Wissenschaft und Technik sowie die gesammelten Erfahrungen in der Staatsverwaltung und im Management ermöglichen es, in historisch sehr kurzer Zeit einen wirtschaftlichen "Durchbruch" zu erreichen. Das alles läßt vermuten, daß der Annäherungsprozeß zwischen Rußland und Europa wieder aufleben und viel schneller als im vorigen Jahrhundert verlaufen kann. Diese Möglichkeit wird allerdings nur dann Wirklichkeit werden, wenn Rußland seinen Weg zu Marktwirtschaft und Demokratie weitergeht und dabei größere Pausen oder gar Gegenreformen vermeidet.

Unter allen Faktoren, von denen die Wahl des Weges und das Tempo der Entwicklung Rußlands abhängen, ist entscheidend die Fähigkeit der regierenden Kreise, richtige Entscheidungen zu treffen und sie effektiv umzusetzen. Ohne die Elitegruppen des vorrevolutionären Rußland in irgendeiner Weise zu idealisieren, ist doch daran zu erinnern, daß sie in sich heimische Kultur und europäische Bildung vereinten. Dennoch zeigten sie sich 1917 – im kritischen Augenblick, als es darum ging, tiefgreifende Reformen in Angriff zu nehmen und sich zur Rettung des Landes zu konsolidieren – völlig hilflos. Die an die Macht gekommene kommunistische "Nomenklatura" unterschied sich von der vorrevolutionären Elite in fast allem, mit einer Ausnahme: Sie verfügte, wie sich zeigte, ebenfalls über ein reformerisches Potential und führte das Land in eine nationale Katastrophe – die zweite im laufenden Jahrhundert und in ihrer Größenordnung noch schwerer als die erste. Sollten die heutigen "Oberen" der russischen Gesellschaft, die 1991 die kommunistische Bürokratie ablösten, diesen Weg ein drittes Mal gehen, oder wird der Selbsterhaltungstrieb endlich funktionieren? Auf jeden Fall wird die evolutionäre Variante der Transformation Rußlands,

sofern sie denn möglich ist, mit dem Auftreten einer neuen Generation von Politikern, Managern und Rodin'schen "Denkern" verbunden sein und etwa 40 bis 50 Jahre brauchen.

Zweifelloos wird Rußland für die Europäische Union, die in 10 bis 15 Jahren ganz Europa bis an die Grenzen der GUS vereinigt haben wird, während eines bedeutenden Teils dieser Zeit und besonders in den nächsten Jahren ein unruhiger und sehr unbequemer Nachbar sein. Aber geographische Nachbarn kann man sich nicht aussuchen. Was nun Rußland betrifft, so wird das vereinigte Europa für das Land ein Anziehungspunkt und zugleich ein Reizmittel sein: Allzu kraß ist der Kontrast zwischen den gedeihenden westlichen Nachbarn und dem in eine tiefe Krise gefallenem Land, das einst ein fester Bestandteil im *europäischen Konzert der Mächte* gewesen ist.

Aber eine andere Wahl als in guter Nachbarschaft miteinander zu leben haben weder Rußland noch die EU. Beide verbindet vor allem eine wechselseitige politische und soziale Abhängigkeit, die durch die Begriffe Frieden, Sicherheit und Stabilität gekennzeichnet ist. Des weiteren verbindet sie ein gemeinsames Interesse an der Entwicklung einer gegenseitig vorteilhaften wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Und nicht zuletzt verbindet sie die Zugehörigkeit zur christlichen Welt und das auf dem Christentum basierende gemeinsame kulturelle Erbe, zu dem alle europäischen Völker, darunter auch Rußland, ihren Beitrag geleistet haben. Die Frage ist, ob aus dieser Notwendigkeit auch reale Zusammenarbeit wird, und wenn ja, wie vollständig und in welchem Maße.

### ***Szenarien der zukünftigen Beziehungen***

Vor drei Jahren beschrieb der Verfasser dieses Beitrags vier Szenarien, nach denen sich die Beziehungen zwischen Rußland und der EU entwickeln können:

- Integration und EU-Mitgliedschaft Rußlands;
- Partnerschaft auf der Basis des heute bestehenden Abkommens;
- pragmatische Zusammenarbeit unter den Bedingungen eines "kalten Friedens";
- neue Konfrontation.

Diese Szenarien lassen sich auf die Beziehungen zwischen Rußland und ganz Europa ausweiten. Sie alle verdienen auch heute Beachtung.

Über das Thema *Konfrontation*, die für beide Seiten schlechteste Variante, wäre gesondert zu sprechen, und das nicht im Rahmen dieses Beitrags. Denn erstens geht es hier um die Suche nach der optimalen Variante der Zusammenarbeit, und zweitens ist es für einen russischen Wissenschaftler nicht sinnvoll, in einer europäischen Veröffentlichung Mutmaßungen darüber anzustellen, wie sich der Westen verhalten wird, wenn in Rußland eine von der Idee der Wiederherstellung des früheren Imperiums getragene radikal-nationalistische Diktatur entsteht. Deshalb mag hier eine Anmerkung genügen: Nach Meinung vieler russischer Experten, darunter auch solcher, die für Reformen und für Zusammenarbeit mit dem Westen eintreten, ist die Erweiterung der NATO und der EU sowohl auf die beste als auch auf die schlechteste Variante ausgerichtet: Im letzteren Falle werden die Konfrontationslinien weit

nach Osten verschoben. In Rußland selbst ist Konfrontation nicht erwünscht, und sie ist äußerst gefährlich für die im letzten Jahrzehnt entstandenen neuen Oberschichten der Gesellschaft, die den Geschmack von Macht und Reichtum erlebt haben. Die Frage ist nur, ob der Selbsterhaltungstrieb, der die herrschenden Kreise von Abenteuern, Intrigen untereinander und offen zynischem Verhalten gegenüber den Nöten der einfachen Bürger abhält, auch funktioniert.

Leider zeigt die schwere finanzielle und politische Krise vom August-September 1998, daß Rußland noch immer tief gespalten ist: Weder in den politischen Kreisen noch in der Gesellschaft gibt es eine stabile Mehrheit, welche die Reformen und das weitere Voranschreiten des Landes auf dem Weg zu Marktwirtschaft und Demokratie entschlossen unterstützen könnte. Im gesamten Verlauf der vergangenen Jahre erinnerte die Innenpolitik des Präsidenten und aller Regierungen – außer der von Jegor Gajdar geführten – an ein altertümliches Menuett mit endlos wiederholten Tanzmustern auf der Stelle, aber keineswegs an eine Mazurka oder auch nur eine Polonaise. Das einzig positive Symptom war vielleicht darin zu sehen, daß die politische Krise mit verfassungsmäßigen Mitteln überwunden wurde und daß die "Oberen" der Gesellschaft – und noch mehr die breiten Bevölkerungsschichten – sich solidarisch zeigten in dem Bestreben, es nicht zu einer Wiederholung der blutigen Ereignisse vom Oktober 1993 kommen zu lassen. Die Nichtakzeptanz jeglichen Extremismus – von links wie von rechts – wurde besonders in den Regionen Rußlands deutlich, und das gibt Anlaß zu vorsichtigem Optimismus. Aber alles wird davon abhängen, ob es der neuen Regierung unter Jewgenij Primakow gelingt, eine Politik der wirtschaftlichen und sozialen Stabilisierung zu formulieren und konsequent durchzusetzen, und davon, wie lange der brüchige Kompromiß zwischen dem Präsidenten, der Regierung und einer "wohlwollenden" Staatsduma hält. Natürlich kann heute niemand diese Frage beantworten.

Wenn die russische Gesellschaft den Weg der Systemveränderungen weitergeht, dann wird eines der oben genannten positiven Szenarien verwirklicht werden. Das am meisten beflügelnde wäre die volle *Integration* Rußlands in die EU. Dafür haben sich wiederholt einige russische Politiker und Wissenschaftler ausgesprochen, darunter auch hochgestellte Amtspersonen. In Europa steht man diesem Szenarium negativ oder zumindest mit offener Skepsis gegenüber, wenn auch zuweilen Stimmen zu hören sind, die sich dafür aussprechen. Die Argumente der europäischen Skeptiker sind wohlbekannt und brauchen hier kaum wiederholt zu werden. Was das heutige Rußland betrifft, so ist die Idee der Integration zu optimistisch, als daß man an sie glauben könnte, und als Ziel, das den Beziehungen mit der EU zugrunde zu legen ist, zu weit entfernt. Außer der Tatsache, daß es noch eindeutig zu früh ist, ein solch ehrgeiziges Ziel zu setzen, geben auch andere Umstände Anlaß zu Zweifeln. Zum ersten hat Rußland lebenswichtige Interessen in Regionen, die weit von Europa entfernt liegen (Zentralasien, Fernost), und Moskaus außenpolitische Prioritäten unterscheiden sich erheblich von denen der EU; zum zweiten sind die russischen Politiker und die Gesellschaft insgesamt derzeit nicht bereit – und werden es auch in absehbarer Zeit kaum sein –, einen erheblichen Teil der staatlichen Souveränität an die Institutionen der EU abzugeben.

Zusammenfassend läßt sich daraus folgern: Würde die Idee einer EU-Mitgliedschaft (oder gar einer NATO-Mitgliedschaft) heute in Moskau vorgeschlagen werden, dann würde sie höchstwahrscheinlich keinen breiten Widerhall finden und auch nicht die Bedenken beseitigen, mit denen ein nicht geringer Teil der russischen Gesellschaft die westliche Politik gegenüber Rußland wahrnimmt. Zudem sieht es so aus, als sei die Zeit der aus den westlichen Hauptstädten an Moskau gerichteten plakativen Schlagworte und großen Gesten schon vorbei. Viel wichtiger sind praktische Initiativen und konkrete Taten, die die Zusammenarbeit zwischen der EU und Rußland Schritt für Schritt voranbringen.

Gerade unter diesem Gesichtspunkt wäre *Partnerschaft* das optimale Szenarium für die langfristige Entwicklung der Beziehungen zwischen Rußland und der EU. Dies ist auch der Ausgangspunkt des von beiden Seiten unterzeichneten Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit (APZ). Zwar hat keiner der Offiziellen in Brüssel oder Moskau erklärt, worin das Wesen der Partnerschaft besteht, aber das alles geht aus dem Text des APZ selbst hervor. Es geht um eine *neue Qualität* der Beziehungen, die auf der Orientierung beider Seiten an den gleichen Grundwerten und -prinzipien, auf der Übereinstimmung bzw. Nähe der lebenswichtigen Ziele und auf einem hohen Grad an gegenseitigem Verständnis und Vertrauen beruhen. Das Partnerschaftsmodell ist für Rußland – und offensichtlich auch für die EU – deshalb attraktiv, weil es breiteste und vielfältigste Zusammenarbeit vorsieht und dabei gleichzeitig jeder Seite große Handlungsfreiheit in der Außen- und Innenpolitik läßt.

Auf die praktischen Aspekte der Zusammenarbeit, so wie sie in dem Abkommen umrissen sind, soll später eingegangen werden. Hier aber bleibt eine Frage zu beantworten: Wie real ist das Szenarium der Partnerschaft und worin unterscheidet es sich von der pragmatischen Zusammenarbeit?

Jeder, der sich in der Sache auskennt und einen klaren Verstand besitzt, ist sich dessen bewußt, daß der gegenwärtige Zustand der Beziehungen zwischen Rußland und Westeuropa nur in geringem Maße den im APZ gesetzten Kriterien einer vollwertigen Partnerschaft entspricht. Die Treue Rußlands zu den in der Menschenrechtscharta, der UN-Charta, den Grundsatzdokumenten des Europarats und der Schlußakte von Helsinki festgelegten Prinzipien ist in der heute geltenden Verfassung deklariert, aber weder die Machtorgane noch die Gesellschaft sind bislang bereit, sie täglich und überall zu befolgen. Ein hohes Maß an gegenseitigem Verständnis und Vertrauen ist noch immer ein Wunsch, aber keineswegs ein reales Faktum. Die Nähe der wichtigsten langfristigen Ziele wird bislang nur schlecht in konkretes gemeinsames Handeln in der Weltarena umgesetzt. Besser sieht es mit der wirtschaftlichen Zusammenarbeit aus, aber deren Ausmaß entspricht bei weitem nicht den Ressourcen und den Möglichkeiten. Insgesamt hatte Zbigniew Brzezinski gute Gründe für die von ihm geprägte Formel von der "verfrühten Partnerschaft". Westeuropäische Politiker benutzen diese Definition nicht, zumindest nicht öffentlich. Dennoch ist zuzugeben, daß die Partnerschaft vorerst nicht mehr ist als eine *Option auf die Zukunft*.

Behindert wird das Entstehen partnerschaftlicher Beziehungen nicht nur durch Schwierigkeiten und Zögerlichkeit bei den russischen Reformen, sondern auch durch den Charakter der neuen gesellschaftlichen Strukturen im Lande, die sich, wie schon heute zu

erkennen ist, erheblich von den westlichen unterscheiden: Das Wirtschaftssystem mag marktwirtschaftlich, aber gewiß nicht liberal genannt werden, und die politische Ordnung ist eine Symbiose aus demokratischen Institutionen und einem stark ausgeprägten Autoritarismus der Machorgane auf allen Ebenen, von der lokalen bis zur höchsten. Die äußerst kühle Haltung der meisten russischen Politiker und Administratoren gegenüber demokratischen Normen geht in der Regel einher mit einem Mißtrauen gegen den Westen, das in der russischen Mentalität schon seit alters her vorhanden war und sich in der Sowjetzeit noch weiter verfestigt hat. Jetzt verbindet sich dieses Mißtrauen mit einem geschmälernten nationalen Selbstgefühl als Folge des Zerfalls der UdSSR, des Verlusts des Supermachtstatus und der ungewohnten Situation, in der internationalen Arena nicht aus einer Position der Stärke, sondern der Schwäche zu handeln. Somit sind die größten Hindernisse auf dem Weg zu echter Partnerschaft die profunden Unterschiede historisch-kultureller und psychologischer Art. Dazu kommen noch weitere Barrieren, so die erheblichen Differenzen zwischen Rußland und der EU zu konkreten Fragen der Sicherheit, der Konfliktregelung in "heißen" Zonen, des Verhältnisses zu einzelnen Ländern und des gegenseitigen Handels.

Eine schwer zu überwindende Hürde auf dem Weg zu gegenseitigem Verständnis und Partnerschaft ist auf westeuropäischer Seite das während der letzten Jahre entstandene äußerst negative Bild des neuen Rußland. Die öffentliche Meinung im Westen hat sich längst von der Euphorie bezüglich Rußlands verabschiedet und nimmt das Land nur in Grau- und Schwarztönen wahr. Nicht unwesentlich haben dazu leider auch die Massenmedien beigetragen. Man hat den Eindruck, als würden die westlichen Journalisten um das Sammeln und Verbreiten der negativsten Informationen über Rußland wetteifern. Solche Informationen zu sammeln ist heute nicht schwer. Aber das ist nur eine Seite des Lebens in Rußland. Die andere Seite ist die unaufhaltsame Anpassung von Millionen Menschen an die neuen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen, die Aktionen vieler tausender Nichtregierungsorganisationen, die Tag für Tag die Menschenrechte verteidigen, gegen bürokratische Willkür kämpfen, das Entstehen einer Zivilgesellschaft fördern usw. Davon weiß der gewöhnliche Europäer nichts, und er kann es auch nirgends erfahren. Das alles wirkt sich in der einen oder anderen Weise auch auf die Ansichten und Taten der europäischen Politiker aus, die sehr sensibel auf die Evolution der öffentlichen Meinung reagieren.

Zieht man dies alles in Betracht, dann ist es sehr wahrscheinlich, daß sich die realen Beziehungen zwischen Rußland und der EU nach dem Szenarium der *pragmatischen Zusammenarbeit* entwickeln werden. Das Gemeinsame zwischen dieser Variante und der Partnerschaft besteht in

- ausreichender Stabilität in den Beziehungen,
- breitgefächerter und vielfältiger, hauptsächlich wirtschaftlicher und kultureller Zusammenarbeit mit der Tendenz zu schrittweiser Ausweitung,
- beiderseitigem Bestreben zur Konfliktregelung in Europa wie auch in den benachbarten Regionen.

Kurz gesagt: Es gibt ein sehr weites Feld für Kooperation. Zugleich unterscheiden sich die beiden Szenarien – Partnerschaft bzw. pragmatische Zusammenarbeit – deutlich in Qualität

und Klima der Beziehungen. Im ersten Falle herrscht gegenseitiges Verständnis vor, im zweiten Falle dagegen Mißtrauen und Entfremdung, die zu einem beständigen Zustand eines "kalten Friedens" werden können. Ferner unterscheiden sich die beiden Szenarien durch ein ungleiches Verhältnis von Miteinander und Gegeneinander, durch einen unterschiedlichen Wirkungsgrad der Mechanismen des Dialogs und der Lösung von Streitfragen u.ä. Im Prinzip lassen sich Partnerschaft und pragmatische Zusammenarbeit nicht klar gegeneinander abgrenzen, und in der Praxis kann die Schwankungsbreite in den Beziehungen Rußland-EU ziemlich groß sein, bis hin zu offener politischer Frontstellung gegeneinander.

Und doch sind beide Seiten, wenn man von ihren langfristigen Interessen und Zielen ausgeht, an stabilen partnerschaftlichen Beziehungen interessiert. Solange die Chance dazu besteht, sollte ebendieses Szenarium die Basis für ihr praktisches Handeln bilden.

### ***Das Aktionsprogramm für Partnerschaft***

Ohne die jüngste politische Krise in Rußland wären die Aussichten für Fortschritte auf dem Weg zur Partnerschaft heute so günstig wie nie. Es besteht der politische und rechtliche Rahmen für eine Zusammenarbeit Rußlands mit allen Organisationen, die die sogenannte "europäische Architektur" ausmachen: EU, Europarat und NATO (in der OSZE war Rußland von Anfang an dabei). Moskau beteiligt sich aktiv an der regionalen Zusammenarbeit im Raum des Schwarzen Meeres, der Ostsee und der Barentssee. Es gibt Anzeichen für eine Verbesserung der Beziehungen zu den Ländern Mittel- und Osteuropas.

Streng genommen gilt der Begriff "Partnerschaft" für alle Richtungen und Formen der Beteiligung Rußlands an europäischen Angelegenheiten auf multilateraler wie auf bilateraler Basis. Dennoch sollte der Zusammenarbeit zwischen Rußland und der EU die wichtigste Rolle zukommen. Dafür gibt es mehrere Gründe, so vor allem die Schlüsselrolle der EU bei der europäischen Integration, ihr großer Tätigkeitsbereich und die weitgehenden Kompetenzen ihrer Institutionen, der beständige Kurs Brüssels auf Ausbau der Partnerschaft mit Moskau. Besonders wurde die Notwendigkeit, diesen Kurs fortzusetzen, in der im Frühjahr 1998 vom außenpolitischen Ausschuß des Europaparlaments verabschiedeten "Resolution über die EU und Rußland" unterstrichen. Nicht weniger wichtig ist, daß Rußland mit keiner anderen Organisation in Europa auf so breiter Basis zusammenarbeitet wie mit der EU und daß trotz scharfer Kritik an manchen Aspekten ihrer Handelspolitik unter den russischen Politikern und in der öffentlichen Meinung eine positive Einstellung gegenüber der Union überwiegt. Besonders bemerkenswert ist, daß die Regionen Rußlands, die dank der Liberalisierung der Außenwirtschaftsbeziehungen und der Entwicklung des Föderalismus weitgehende Rechte besitzen, ein immer größeres Interesse an der EU und den ihr angehörenden Staaten zeigen.

Was kann man also tun, um auf dem Weg zu realer und vollwertiger Partnerschaft voranzukommen? Vor allem, so will mir scheinen, ist es nicht nötig, das Rad neu zu erfinden. Das geltende APZ sieht ein breites Programm gegenseitig vorteilhafter Zusammenarbeit vor, das offensichtlich auf einen längeren Zeitraum angelegt ist als die ursprüngliche zehnjährige Laufzeit dieses Dokuments. Auf die Verwirklichung dieses Programms sollten sich auch die Bemühungen der Partner konzentrieren. Zugleich sollten einige Präzisierungen und



Ergänzungen bezüglich der langfristigen Partnerschaftsziele eingefügt werden. Es wäre allerdings wenig sinnvoll, dies zu tun, solange die Regierung Primakow noch keine Erfolge in ihrer Innenpolitik erzielt hat und solange sie noch nicht wieder den Grad an gegenseitigem Verständnis mit der EU erreicht hat, der vor der letzten Krise bestand. Daneben wäre es angebracht, auf der kommenden Tagung des Rats für Zusammenarbeit Rußland-EU eine politische Deklaration zu verabschieden, in der das Festhalten der Seiten an der dem APZ zugrundeliegenden Idee der strategischen Partnerschaft bestätigt wird.

Was die langfristige Perspektive betrifft, so wäre es zweckmäßig, etwa die Integration Rußlands in den europäischen Wirtschaftsraum (dieser Begriff wurde erstmals in dem 1992 unterzeichneten Abkommen zwischen der EG und der EFTA benutzt) als Ziel zu setzen und als ersten Schritt dahin zu bestätigen, daß die im APZ enthaltene Idee der Schaffung einer gemeinsamen Freihandelszone nach wie vor eine gemeinsame Aufgabe ist. Die Bedeutung dieses Themas für Rußland hat im Zuge der Vorbereitung auf eine neue Erweiterung der Union zugenommen. Unter dem praktischen Aspekt ist Moskau daran interessiert, daß sich der Beitritt der Länder Mittel- und Osteuropas nicht negativ auf Rußlands Wirtschaftsbeziehungen zu dieser Region auswirkt, und unter dem politischen Aspekt daran, daß die künftige Erweiterung der EU nicht als Errichtung einer neuen Mauer zwischen Europa und Rußland aufzufassen ist.

Des weiteren könnte in einem gemeinsamen Dokument festgelegt werden, daß die im jetzt geltenden APZ vorgesehene Weiterentwicklung des politischen Dialogs zwischen Rußland und der EU allmählich zu politischer Zusammenarbeit führen soll, da von nun an das Betreiben einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in die Zuständigkeit der Union fällt. Das kann selbstverständlich nicht die bilaterale politische Zusammenarbeit zwischen Rußland und den Mitgliedstaaten der Union ersetzen. Die wird sich auch in Zukunft fortentwickeln. Eine nützliche Rolle kann dabei die kürzlich aufgekommene Idee einer Zusammenarbeit im Rahmen eines Dreiecks Frankreich-Rußland-Deutschland spielen. Hier ist allerdings der Vorbehalt zu machen, daß eine solche Initiative bei den übrigen EU-Mitgliedern eine negative Reaktion auslösen kann, wenn diese sie als Versuch auffassen, eine *Zone von Sonderbeziehungen* zu schaffen. Im übrigen hegen aber vermutlich weder Paris noch Bonn dahingehende Absichten.

Im Hinblick auf den praktischen Teil des Programms ist Rußland in erster Linie daran interessiert, bei der strukturellen Umgestaltung und bei der Wiederbelebung der Wirtschaft Unterstützung durch die EU und die ihr angehörenden Länder zu erhalten. Unterstützung bedeutet dabei nicht nur finanzielle und technische Hilfe, sondern auch die Schaffung optimaler Bedingungen für die Einbeziehung Rußlands in die Weltwirtschaft, einschließlich der Entwicklung des Exports.

### ***Was kann die EU tun?***

Die russischen Wissenschaftler werden von ihren europäischen Kollegen oft gefragt: Wie könnte Westeuropa Rußland helfen? Darauf könnte man antworten: Niemand und nichts wird Rußland helfen, wenn es sich nicht selbst hilft. Aber die westlichen Länder, und vor allem die

EU, könnten bei der Lösung praktischer Fragen der Zusammenarbeit mit Rußland mobiler und flexibler vorgehen. Der Westen, so meinen viele russische Spezialisten, hat noch immer keine Antwort auf die Frage gefunden: Wie kann man diesem Land Wirtschaftshilfe leisten, wenn man nicht fest davon überzeugt ist, daß die Hilfe effektiv und mit dem Ziel einer erfolgreichen Durchführung von Reformen eingesetzt wird?

Diese Frage kam schon in der Zeit der *Perestrojka* auf. Die Idee eines neuen "Marshall-Plans" für Rußland stieß auf Ablehnung im Westen, wo man dem Motto "Abwarten und weitersehen" den Vorzug gab und im kritischen Moment Michail Gorbatschow die Unterstützung versagte. Seit Ende 1991 nahm die Hilfe der EU um ein Vielfaches zu, und ihre Formen wurden sehr viel breiter gefächert. Aber im Juli-August 1998, als der "Verfall" des Rubels nur durch sofortige und massive Unterstützung aufzuhalten war, zeigte sich der Westen erneut unentschlossen und begnügte sich letztlich mit halben Maßnahmen. Auf der 4. Weltkonferenz der nationalen Vereinigungen für europäische Integrationsforschung Mitte September erklärte der ehemalige belgische Finanzminister Philipp Maistadt offen, daß in der EU keine Einigkeit darüber herrsche, wie man Rußland helfen solle, aus der Finanzkrise herauszukommen. "Europa schweigt", sagte er. Die Regierung Primakow und der neue Zentralbankpräsident Rußlands, W. Geraschtschenko, haben schon erklärt, sie zählten auf die Hilfe des Westens und hofften, daß solche Hilfe gewährt werde. Hinzuzufügen wäre, daß das nicht nur für Rußland, sondern auch für die Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte wichtig ist.

Die EU hat sich auch in anderen Fällen zögerlich gezeigt. Viel zu lange brauchte man für die Entscheidung der Frage, ob Rußland aus der Liste der "Staatshandelsländer" zu streichen sei und ob dementsprechend die besonderen Anti-Dumping-Maßnahmen gegen russische Waren, die in die EU exportiert werden, aufzuheben seien. Genau so verhielt es sich mit den Abkommen über Stahl und Textilwaren, wo sich Brüssel erst vor relativ kurzer Zeit mit den russischen Vorschlägen zur Abschaffung aller quantitativen Quoten einverstanden erklärte. Insgesamt entsteht der Eindruck, daß die EU entsprechend dem APZ das Prinzip der Asymmetrie, das Rußland ein Vorzugsrecht auf Anwendung von Maßnahmen zum Schutz seiner Produzenten und seines Binnenmarktes einräumt, anerkannt hat, jedoch keineswegs immer geneigt ist, diesem Prinzip in der Praxis zu folgen. Eine flexiblere Haltung der EU bei Handelsstreitigkeiten wäre auch ein nützlicher Beitrag zur Entwicklung einer realen Partnerschaft.

Diese kritischen Anmerkungen sollen nicht dazu dienen, die allgemeine konstruktive Haltung der EU zur Partnerschaft mit Rußland in Zweifel zu ziehen. Ein System täglicher Zusammenarbeit hat sich schon ergeben und bringt Resultate. Das erste gemeinsame Aktionsprogramm von 1998 mit dem Ziel der Realisierung des APZ bildet eine gute Grundlage für die praktische Arbeit. Ohne auf die Einzelheiten dieses Programms näher einzugehen, möchte ich nur einen Aspekt der Unterstützung der russischen Reformen durch die EU hervorheben, und zwar die *Ausbildung von Personal*. Rußland leidet in allen Bereichen der Verwaltung an einem katastrophalen Mangel an modernen Spezialisten, die in der Lage wären, unter den Bedingungen von Marktwirtschaft und Demokratie richtige Entscheidungen zu treffen.

Darüber hinaus sind das neue Rußland und Europa gleichermaßen daran interessiert, daß in Rußland eine junge Generation heranwächst, die offen ist, ihre europäischen Nachbarn gut kennt und frei ist von alten Ängsten und Vorurteilen gegenüber dem Westen. Unter dem Gesichtspunkt der langfristigen Ziele einer strategischen Partnerschaft scheinen Investitionen in das russische "menschliche Kapital" die wirksamste Form der Unterstützung durch die EU für Systemveränderungen in Rußland zu sein. Benötigt wird ein gemeinsames langfristiges Programm auf dem Gebiet der Hochschul- und Schulbildung, der Berufsausbildung, der Entwicklung der Kulturbeziehungen, des Jugendaustausches, des Tourismus usw. Die Erarbeitung eines solchen Programms, u.a. unter Nutzung der Tacis-Mechanismen, ist eine der vorrangigen Aufgaben der im Rahmen des APZ eingerichteten gemeinsamen Institutionen.

Natürlich kann das Partnerschaftsprogramm nur unter der Voraussetzung realisiert werden, daß Rußland seine gegenwärtige politische Krise überwindet und den im August 1991 eingeschlagenen Weg weitergeht. Vorerst bleibt zu hoffen, daß es so kommen wird.

**Heinz Timmermann**

## **Impulse, Rückschläge und Chancen für eine Partnerschaft**

### ***Rußlands Krise – Ende der Partnerschaft?***

Im Sommer 1998 stürzte Rußland in eine tiefe Krise – die einschneidende Finanzkrise weitete sich zu einer politischen und zu einer Staatskrise aus. All dies kam umso überraschender, als die Entwicklungen bis dahin noch zu vorsichtigen Hoffnungen Anlaß gegeben hatten: Nach Jahren des Wirtschaftsabschwungs konnte die Jelzin-Administration für 1997 erstmals ein – wenn auch bescheidenes – Wachstum von 0,4 Prozent verkünden, und auch die Auslandsinvestitionen zeigten steigende Tendenz. Ähnlich wie zuvor in Ostmitteleuropa schien die Talsohle der Wirtschaftsdepression überwunden, schien sich die Produktion in einigen Industriebereichen allmählich zu erholen. Die Einbeziehung Rußlands in die Weltwirtschaft schien diese Trends zu stimulieren, wobei das Inkrafttreten des Partnerschafts- und Kooperationsvertrags Rußland-EU (Dezember 1997) wichtige Signalwirkung hatte.

Müssen wir jetzt all diese positiven Ansätze vergessen, werden die wechselseitigen Bestrebungen zu einer engeren politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Verklammerung Europas einer neuen "Zeit der Wirren" in Rußland zum Opfer fallen? Müssen wir mit einem Zurück in die Plan- und Kommandowirtschaft sowie mit einer Abgrenzung gegenüber dem Westen rechnen? Oder handelt es sich nur um einen *incident de parcours*, der im Prozeß der Transformation zwar gravierende Probleme schafft, der aber die mit Überwindung des Kommunismus eingeschlagene Generallinie nicht grundstürzend ändern wird?

Niemand kann hierüber gegenwärtig zuverlässig Auskunft geben. Gleichwohl spricht vieles dafür, daß Rußland in einem Stop-and-go-Prozeß die Politik des inneren Wandels in modifizierter Form fortsetzen und bestrebt sein wird, sich als Teil der "zivilisierten Staatengemeinschaft" (Jelzin) zu profilieren. Als ein wichtiges Indiz hierfür sei auf die bemerkenswerte Tatsache verwiesen, daß die KP Rußlands, die im Zuge der Krise stark an Einfluß gewann, im Dezember 1997 dem Vertrag Rußland-EU über Partnerschaft und Kooperation zugestimmt hat. Unter vielen Aspekten zählt sie mehrheitlich im Grunde zu den staatstragenden Kräften. So werden zwar manche gemeinsame Projekte zeitlich verzögert werden, z.B. die Errichtung der anvisierten Freihandelszone EU-Rußland: Aller Voraussicht nach wird Rußland zu verstärkten Kontrollen der Kapitalbewegungen sowie der Exporte und Importe übergehen, um sein Finanzwesen und seine Märkte gegenüber inneren Profiteuren und äußeren Wettbewerbern wieder stärker zu schützen. Grundsätzlich jedoch dürfte Rußland auch unter erschwerten wirtschafts- und finanzpolitischen Bedingungen und unter veränderten machtpolitischen Konstellationen bestrebt sein, das Verhältnis gerade zu den Europäern weiterhin partnerschaftlich zu gestalten und keine neuen Gräben zu der sich erweiternden EU aufzureißen. Diese Strategie könnte dadurch gefördert werden, daß die Europäer Verständnis für die Absicht der

russischen Führung aufbringen, im Sinne verstärkter Staatsregulierung Korrekturen an dem bisherigen Transformationskurs vorzunehmen.

### ***Reform-Zar Peter als Vorbild***

Als der damalige russische Ministerpräsident Tschernomyrdin im Oktober 1997 die Niederlande besuchte, erwähnte er natürlich den Zaren Peter als ein Stück gemeinsamer holländisch-russischer Geschichte. Dies wäre angesichts des Anlasses nicht weiter bemerkenswert. Interessant aber ist, *was* er an der Person des Zaren hervorhob: Er pries den Zaren als großen Reformen, der das rückständige Rußland nach Europa geöffnet, auf den Weg zum Fortschritt geführt und damit zur Großmacht erhoben habe. Ganz ähnlich gehe es auch heute darum, so Tschernomyrdin, in einer Synthese aus westlichen Werten und russischen Traditionen die radikale Transformation in Richtung auf eine effektive Marktwirtschaft und eine entwickelte Bürgergesellschaft weiterzutreiben. Eine herausragende Lehre der Reformen Peters liege darin, daß sie die notwendigen Voraussetzungen für erfolgreiche Rußland-Aktivitäten westlicher Geschäftsleute und für eine umfassende Übertragung westlichen Know-hows geschaffen hätten.

Das Lob Tschernomyrdins hatte sicher etwas mit dem Land der Veranstaltung zu tun, in dem der junge Zar Peter seine Ausbildung erhalten hatte. Vor allem aber symbolisierte es das Bestreben relevanter Teile der russischen Führung, in ihrer Öffnung zur Außenwelt die *europäische* Richtung zu betonen. Tatsächlich hat diese Tendenz in den letzten Jahren auch in der aktuellen Politik Rußlands ihren Ausdruck gefunden. Beispiele sind: die bilateralen Treffen Jelzins mit den Staats- und Regierungschefs sämtlicher größerer EU-Staaten; die Verweise des Präsidenten auf die Bedeutung des Europarats, am ausgeprägtesten anlässlich des Straßburger Gipfels vom Oktober 1997 (Jelzin: Instanz einer gesamteuropäischen "Partnerschaft für die Demokratie"); die – von Moskau angeregte – Bildung der Troika Rußland-Frankreich-Deutschland mit dem Ziel, Rußland über dichte Beziehungen zu wichtigen Impulsgebern europäischer Integration enger mit Europa zu verklammern; schließlich die Würdigung des Partnerschaftsabkommens EU-Rußland vom Dezember 1997 zum Abschluß des Ratifizierungsprozesses (Außenminister Primakow: "ein mächtiger Integrationsmechanismus"). An dieser Grundlinie dürfte auch der wiederholte Wechsel in der Führung der Regierung im Frühjahr und Herbst 1998 (von Tschernomyrdin über Kirijenko zu Primakow) nichts Grundsätzliches ändern. Mittlerweile sind es weniger einzelne Personen als vielmehr konkrete Interessengruppen, die die Politik Rußlands wesentlich mitbestimmen.

In die proeuropäische Tendenz fügt sich die pragmatische Politik Moskaus gegenüber seinen westlichen Nachbarn: die Bereitschaft, Kontroversen mit Staaten der GUS einvernehmlich zu regeln (Freundschaftsvertrag mit der Ukraine), den Ausgleich mit einzelnen baltischen Staaten zu suchen (Grenzabkommen mit Litauen), sich konstruktiv und engagiert an den Arbeiten des Ostsee- und Barentsseerats zu beteiligen sowie den anvisierten EU-Beitritt ostmitteleuropäischer Staaten einschließlich der Balten als wichtigen Beitrag zum ökonomischen Zusammenwachsen Europas zu interpretieren. Sollten sich diese Tendenzen

verdichten, so ist zu erwarten, daß Rußland in Zukunft eine aktivere Politik auch gegenüber den bislang von ihm vernachlässigten Staaten Ostmitteleuropas entwickelt.

Die *Motive* der Moskauer Führung, sich im Rahmen ihrer Strategie des "Multipolarismus" verstärkt auf Europa zu orientieren, sind vielfältig. Stark vereinfacht lassen sie sich auf folgende Punkte zuspitzen: Ökonomisierung der Außenbeziehungen zu Lasten geopolitischer und geostrategischer Ansätze; Schmieden informeller Allianzen gegen den "Unipolarismus" der USA; Abwehr von als gravierend empfundenen Gefahren, im Zuge der Erweiterung von EU und NATO von den euro-atlantischen Integrationsprozessen abgeschnitten und nach Asien zurückgestoßen zu werden; Nutzung des Entwicklungspotentials im Sinne der Komplementarität, ohne daß seitens der EU imperiale Ambitionen in Bezug auf Rußland zu befürchten wären.

### *Von der Geostrategie zur Geoökonomie?*

Aus westlicher Sicht wiegt im Moskauer Motivationsbündel am schwersten der pragmatische Ansatz einer Ökonomisierung der internationalen Beziehungen Rußlands, die "Stärkung des wirtschaftlichen Vektors der Außenpolitik" (Jelzin in seiner Botschaft an den Föderationsrat vom 18. Februar 1998). Dies läuft auf einen historischen Bruch mit den überkommenen Prioritäten und Methoden der Wahrnehmung russischer Interessen hinaus und ist geeignet, Rußland zu einem besser berechenbaren, auf Interessenausgleich und Interdependenz bedachten Partner des Westens zu machen. Tatsächlich fügt sich die verstärkte Ausrichtung Rußlands auf Europa ein in eine Gesamtstrategie, wie sie in Jelzins Entwurf für eine "Konzeption der Nationalen Sicherheit" fixiert wurde (Dezember 1997). Besonders hervorzuheben sind daraus folgende Argumentationslinien:

Militärische Sicherheit bilde heute nur *einen* Aspekt der nationalen Sicherheit, und nicht den wichtigsten. In den Vordergrund rückten vielmehr Gefahren für die innere Sicherheit in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Soziales, Umwelt, Information und geistige Orientierung. Dies entspricht in hohem Maße dem im Westen geläufigen, umfassenden Sicherheitsbegriff. Weiter heißt es: Angesichts des Fehlens großräumiger Aggressionsdrohungen gegen Rußland sei es verantwortbar, die nationalen Ressourcen auf die Lösung der komplexen inneren Probleme zu konzentrieren. Solche Prioritätensetzungen erhöhen die Chancen Deutschlands und der Europäer, sich als erfolgreiche Transformations- und Modernisierungspartner Rußlands zu profilieren. Und schließlich: Zur Konsolidierung seines Status als Großmacht in einer multipolaren Welt sucht Rußland der "Konzeption" zufolge die gleichberechtigte Partnerschaft mit den anderen Großmächten. Folgerichtig erklärt sie die Vollmitgliedschaft Rußlands in all jenen Organisationen zum Ziel, die sich mit dem kollektiven Management der globalen politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Prozesse befassen. Die besondere Akzentsetzung auf Handel, wissenschaftlich-technische Kooperation und Finanzwesen unterstreicht die Bedeutung, die die Jelzin-Führung der Einschaltung Rußlands in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung beimißt. Diese Strategie trifft sich mit ähnlichen Bestrebungen Deutschlands und der Europäer allgemein.

Die Schwerpunktsetzung der "Konzeption" ist kein Zufall. Vielmehr verweist sie darauf, daß unter der Vielzahl außenpolitischer Akteure mächtige Wirtschafts- und Handelsgruppen starken Einfluß auf die Formierung der internationalen Beziehungen Rußlands gewonnen haben: Finanz-Industriegruppen unter Führung von Großbanken; exportorientierte Gas- und Erdölfirmen mit ihren rapide nach Westeuropa ausgreifenden Pipelines; übernational wettbewerbsfähige Unternehmen aus dem Rüstungs-, Luftfahrt- und Raumfahrtsektor. Erstmals in der Geschichte Rußlands haben damit bei der außenpolitischen Entscheidungsbildung ökonomische Faktoren im Verhältnis zu geostrategischen oder ideologischen Motivationen einen höheren Rang. Als Gewinner der Umbrüche in Rußland sind diese Gruppen nicht an Abgrenzungsstrategien oder internationalen Konflikten mit dem Westen interessiert. Im Gegenteil: Für sie führt der Weg zum Aufschwung Rußlands ausschließlich über eine Zivilisierung, Modernisierung und Internationalisierung der russischen Wirtschaft, und dies setzt ein friedliches internationales Umfeld sowie Partnerschaft mit dem Westen voraus. Sie sind bestrebt, die mit der Öffnung zur Welt gebotenen neuen Chancen zu nutzen statt an das vergangene Erbe der Sowjetunion anzuknüpfen. Stichworte für diese Strategie sind u.a.: Gleichberechtigte Mitgliedschaft im Rahmen der G7/8-Gipfel; Beitritt zu den globalen und regionalen Wirtschaftsorganisationen; Zugang zu den westlichen Finanzmärkten; Übernahme von Anteilen strategisch wichtiger Rohstoffquellen, Unternehmensgruppen und Pipelinesystemen in der GUS; Nutzung des Partnerschaftsabkommens mit der EU als der stärksten und engagiertesten Modernisierungspartnerin Rußlands.

Verbündete bei der Öffnung nach außen finden die genannten Wirtschafts- und Finanzgruppen bei den prowestlich ausgerichteten Demokraten (Jawlinskij, Gajdar) und zunehmend auch unter den Regionen. Sie alle lassen sich von der Einsicht leiten: In einer interdependenten und transparenten Welt ist die Verfolgung von Sonderwegen problematisch und kontraproduktiv. Diese Einsicht, die zu einem allmählichen Paradigmenwechsel russischer Identitätsgrundlagen führen könnte, trifft insbesondere auf solche Regionen zu, die wirtschaftsreformorientiert sind und/oder die Rohstoffe oder weltmarktfähige Produkte anzubieten haben. Solche Regionen, zu denen beispielsweise Moskau, St. Petersburg, Samara, Saratow, Nischnij-Nowgorod, Nowgorod, Tatarstan und Jekaterinburg gehören, entwickeln in zunehmendem Umfang *eigene* Außenbeziehungen, insbesondere im Handel, beim Anlocken von Direktinvestitionen und durch Heranziehen von Auslandskapital mittels Plazierung von Schuldverschreibungen. Dies hat wichtige Implikationen für Rußland und die internationale Gemeinschaft: In Zukunft wird das Moskau-zentrierte Herangehen durch Beziehungen zu aufstrebenden regionalen Machtzentren ergänzt werden müssen. Das gilt umso mehr nach der vom Moskauer Zentrum zu verantwortenden massiven Wirtschafts- und Finanzkrise, die die bisherige Form westlicher Finanzhilfe in Frage stellt. Hier könnte überlegt werden, ob nicht direkte Projektförderung in den Regionen mehr Erfolg verspricht, zumal sie dort – in überschaubaren Räumen – besser begleitet und kontrolliert werden kann.

Gewiß ist die Strategie der neuen Führungsgruppen fragil und von Rückschlägen zugunsten traditionellen Großmachtdenkens bedroht. Solche Rückschläge wären: Nachhaltige wirtschaftliche Schwächung des Landes und damit seiner ohnehin begrenzten ökonomischen Einflußchancen auf die internationale Umwelt; Konfrontation mit dem Westen über den Irak

oder das Kosovo; Konflikte über eine zweite Welle von NATO-Beitritten, insbesondere im Hinblick auf frühere Sowjetrepubliken wie die Ukraine und die baltischen Staaten. Hinzu kommt, daß auch diese Gruppen keineswegs eine problemlose Partnerschaft des Westens mit Rußland garantieren. Belastungen könnten sich etwa aus der Vermachtung der russischen Wirtschaft durch oligarchische Konglomerate ergeben, die – mit Teilen des Staatsapparats verwachsen – den Aktivitäten westlicher Konkurrenten Grenzen setzen. Ein anderes Beispiel ist das mangelnde Wissen der Moskauer Führung über Charakter und Wirkungsweise der EU-Integration sowie daraus erwachsende wechselseitige Fehlperzeptionen. Gleichwohl bietet die gegenwärtige Grundkonstellation in der russischen Führung trotz Personalrochaden für den Westen ein "window of opportunity": Eine erneute Dominanz der Verlierer der Transformation (Radikalkommunisten, extreme Nationalisten, Vertreter der Armee, des Militär-Industrie-Komplexes, der Sicherheitsapparate, des Agrarsektors etc.) würden eine Partnerschaft illusorisch machen und bestenfalls durch eine konfliktreiche Kooperation ersetzen. Die Unterstützung der auf weitere Transformation bedachten Gruppen liegt daher im Interesse der Europäer. Wie lassen sich diese Interessen definieren?

### ***Die Interessen Deutschlands und seiner europäischen Partner***

Auch in Zukunft wird eine der wichtigsten Aufgaben westlicher Rußlandpolitik darin bestehen, Entwicklungen zu fördern, die das Land wegführen von den autoritär-imperialen Traditionen und dem bewußten "Anderssein" hin zu einem "normalen" europäischen Staat. Diese "Normalität" bedeutet keine Einebnung der besonderen Traditionen und Bedingungen des Landes. Auch die Nationen Westeuropas haben in der EU ihre politische und kulturelle Vielfalt bewahrt. Vor diesem Hintergrund lassen sich die zentralen Interessen Deutschlands und seiner europäischen Partner folgendermaßen definieren:

Moskau beachtet den demokratischen Grundkonsens, wie er beispielsweise im Partnerschaftsvertrag EU-Rußland fixiert wurde. Dazu gehören Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte (einschließlich Minderheitenrechte) sowie Aufbau eines Mehrparteiensystems mit freien und demokratischen Wahlen. Das wäre eine große Leistung, blickt doch Rußland nicht nur auf 70 Jahre kommunistischer Diktatur, sondern auf 700 Jahre autoritärer Herrschaft zurück. Unter der Prämisse demokratischen Wandels ist der Westen an einem stabilen russischen Staat interessiert, der seine traditionelle Abgeschlossenheit überwindet und mit einem neuen Selbstbewußtsein als aktiver Mitgestalter der internationalen Politik auftritt. Von einer so disponierten Großmacht Rußland gehen weit weniger Gefahren aus als von einer "Großbohnmacht" Rußland mit ihrem Chaospotential.

Westliches Interesse an einer starken Staatsmacht in Rußland hat darüber hinaus auch eine wirtschaftliche Dimension: Nur ein starker Staat mit effizienten Institutionen kann jene Rahmenbedingungen und Mechanismen schaffen und durchsetzen, die private Anleger aus dem In- und Ausland zu massiven Investitionen stimulieren. In dem Maße, wie Rußland die innere Modernisierung vorantreibt und sich mit einer ausdifferenzierten Exportpalette in die Weltwirtschaft eingliedert, steigen die Exportchancen westlicher Unternehmer in das riesige Land. Dies gilt um so mehr, wenn Rußland seine Politik konsequent fortsetzt, sich aktiv in die inter-



nationalen Organisationen einzuschalten und dort eine partnerschaftliche Rolle zu spielen. Unter diesen Voraussetzungen liegt es im Interesse der Europäer, daß Rußland als internationaler Akteur einen seiner Größe und Bedeutung angemessenen Platz einnimmt.

Und schließlich: Die Beziehungen zu Rußland dürfen nicht auf Kosten der Ostmitteleuropäer entwickelt werden. Gleichzeitig ist die Partnerschaft mit Rußland so zu gestalten, daß sie dem Land im Zuge der Öffnungsprozesse von EU und NATO nach Osten das Gefühl vermittelt, seinerseits als untrennbarer Bestandteil Europas wahrgenommen und behandelt zu werden. Das würde russische Urängste reduzieren, isoliert und aus Europa ausgegrenzt zu werden. Solche Ängste sind viel stärker ausgeprägt als die relativ gering eingeschätzten sicherheitspolitischen Gefahren einer Öffnung westlicher Organisationen nach Osten. Zugleich würde eine Strategie der Verzahnung statt Ausgrenzung die Chance steigern, gerade über die dann fest eingebundenen Ostmitteleuropäer europäische Konzeptionen und Werte auf Rußland einwirken zu lassen.

### ***Konsequenzen für die Politik gegenüber Rußland***

Diese Interessenlage sollte die Europäer darin bestärken, Rußland auch in Zukunft in einer integrativen und partnerschaftlich angelegten Gesamtstrategie als gleichberechtigten und aktiven Mitgestalter in die euro-atlantischen Prozesse einzubeziehen, insbesondere durch konsequente Anwendung des Partnerschaftsvertrages EU-Rußland und der Grundakte NATO-Rußland. Eine solche Strategie des Übergangs von der Kooperation zur Partnerschaft fördert den Wandel und konstituiert zugleich Bindungen, die bei einem Rückfall in inakzeptable Politikmuster (Beispiel: Tschetschenienkrieg) für Rußland erhebliche politische und ökonomische Kosten nach sich zögen. Eine treffende Gelegenheit zur Dynamisierung der Partnerschaft bildet das Dokument zur "Gemeinsamen Strategie der EU gegenüber Rußland", das unter deutscher Präsidentschaft ausgearbeitet und auf dem EU-Gipfel von Köln am 4./5. Juni 1999 verabschiedet werden soll. Hierbei könnten folgende Punkte berücksichtigt werden:

### ***Perzeption der EU***

In Rußland wird die EU auch weiterhin fast ausschließlich als Wirtschafts- und Handelsmacht gesehen, nicht jedoch als überregional operierende Macht mit wachsendem politischen Eigengewicht. Der Charakter der Integration wird ebenso verkannt wie die politische Finalität der Union. Zu den Ursachen für dieses Unverständnis zählen insbesondere: die Prägung durch die Erfahrungen im RGW, der keine wirkliche Integration kannte, sondern als Mechanismus zwischenstaatlicher Kooperation hierarchisch auf die Sowjetunion zugeschnitten war; der Vorrang des Denkens in politischen und militärischen Kategorien, wobei die von wachsenden wirtschaftlichen Verflechtungen ausgehende Integrationsdynamik unterschätzt wird; die Geringschätzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die aufgrund ihrer komplizierten Entscheidungsbildung und geringen Kompetenzen in Moskau noch nicht ernst genommen wird. Einen allmählichen Wandel der verkürzten Moskauer Wahrnehmung könnte die Ökonomisierung der russischen Außenpolitik in dem Sinne bewirken, daß die EU als weltweit stärkste Handelsmacht zunehmend auch als politischer global player zur Kenntnis

genommen wird. Einen mächtigen Impuls erhielte ein solches Umdenken in Moskau, wenn der Euro dem Dollar als Reservewährung Konkurrenz machen und ihn in Rußland und im GUS-Bereich womöglich sogar verdrängen würde. Die Aussichten hierfür scheinen günstig, bilden doch die EU und ihre Mitgliedstaaten den weitaus wichtigsten Handelspartner (40 Prozent) und Direktinvestor (50 Prozent) Rußlands. Bislang beträgt der Handel zwischen Rußland und der EU nach Schätzungen westlicher Experten sogar nur rund ein Drittel des Niveaus, das angesichts der Höhe des russischen Sozialprodukts und Rußlands Nähe zu den Märkten der EU zu erwarten wäre. Außenwirtschaftliche Öffnung und Transformation haben in Rußland noch nicht zu einer Normalisierung der regionalen Handelsverflechtung mit der EU geführt, sie sind daher potentiell stark ausbaufähig.

#### *Perspektiven einer EU-Mitgliedschaft*

Hochrangige russische Politiker, auch Jelzin, haben wiederholt die Frage nach einer EU-Vollmitgliedschaft aufgeworfen. Da eine solche Perspektive auf absehbare Zeit unrealistisch scheint, empfiehlt es sich aus politisch-psychologischen Gründen, wenigstens ein Verhältnis *sui generis* in Aussicht zu stellen, das in der Substanz über eine Assoziation hinausginge, doch unterhalb der Schwelle einer Beitrittsoption bliebe. Dies würde Rußland einen zusätzlichen Anreiz geben, sein Wirtschaftssystem an EU-Standards, -Normen und ordnungspolitische Rahmenbedingungen anzupassen. Die Europäer sollten die Frage einer potentiellen EU-Mitgliedschaft Rußlands offenlassen und statt dessen dazu auffordern, zunächst den Partnerschaftsvertrag mit Leben zu erfüllen.

#### *Gemeinsame Projekte*

Deutschland und die Europäer verstehen sich zu Recht als Anwälte bei der Einbeziehung Rußlands in die internationalen Handels- und Finanzorganisationen. Perspektivreich sind darüber hinaus so unterschiedliche Formen praktischer Kooperation wie die Beteiligung von Shell und ENI an Gasprom, die Rüstungsprojekte AN 70 und MIG 29, Pläne für einen nördlichen Gaskorridor Rußland-Finnland-Schweden-Deutschland. Bei der Integration des russischen Erdgasmonopolisten Gasprom in den europäischen Gasmarkt hat Deutschland strategische Bedeutung als Knotenpunkt für Gaslieferungen, die bis nach Frankreich reichen. Perspektivreich sind schließlich die anvisierten transeuropäischen Netze von Fernstraßen, Eisenbahnen, Telekommunikation und Energieleitsystemen. Als herausragendes Beispiel für ein solches vielversprechendes Projekt, das die Anschlüsse Rußlands an Europa modernisiert, nannten deutsche Politiker den Bau einer Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnstrecke London–Paris–Berlin–Warschau–Minsk–Moskau. Die von der EU betriebene Erweiterung der Union um die Staaten Ostmitteleuropas wäre geeignet, die Verklammerung Rußlands mit Europa weiter voranzutreiben. Jedenfalls gilt: Die Konzentration auf russische Wirtschaftsinteressen fördert die friedliche Außenpolitik Moskaus und stärkt die sie tragenden politischen Kräfte. Das Interesse Rußlands am Ausbau seiner europäischen Richtung würde durch wachsende Wirtschaftsverflechtung weiter zunehmen.

#### *Ostmitteleuropa*

Deutschland und seine europäischen Partner haben ein starkes Interesse an konstruktiven Beziehungen zwischen den Staaten Ostmitteleuropas und Rußland. Eine kohärente und kooperative Politik Rußlands gegenüber den Staaten Ostmitteleuropas ist jedoch auch in Ansätzen noch nicht erkennbar. Ähnliches gilt für die Rußlandpolitik der ostmitteleuropäischen Staaten. Der Westen sollte gerade auch in der Perspektive der bevorstehenden NATO- und EU-Erweiterung beide Seiten stimulieren, ein kooperatives Verhältnis zueinander zu entwickeln und auf diesem Gebiet aktiver zu werden. Das setzt freilich eine klar definierte Politik Rußlands gegenüber diesen Staaten voraus, wozu Moskau ermuntert werden sollte. Dazu gehört eine deutliche Distanzierung von den Hegemonie- und Dominanzansprüchen sowie den daraus folgenden Repressionen der Sowjetzeit, z.B. von den unter Zwang abgeschlossenen Verträgen mit den baltischen Staaten von 1940. Auch hat die Moskauer Politik den glaubwürdigen Verzicht auf den Anspruch einzuschließen, die souveränen Staaten dieser Region nach ihrem erfolgreichen Kampf für die Unabhängigkeit erneut zu Objekten besonderen russischen Interesses und Einflusses zu machen.

### *Engagement in den Regionen*

Eine historisch neue Erscheinung ist das Eigengewicht der 89 "Subjekte" der Russischen Föderation (21 Republiken, 66 Verwaltungseinheiten plus die Städte Moskau und St. Petersburg). War Rußland bis dahin durch zaristischen Autoritarismus und KPdSU-Diktatur zentralistisch geprägt, so ist die Entwicklung seit 1990 durch die Suche nach rechtlich fixiertem Interessenausgleich zwischen Zentrum und Regionen bestimmt. Seit neben den Republikchefs auch die regionalen Verwaltungsleiter gewählt (und nicht mehr von Jelzin ernannt) werden, haben sich Selbstbestimmung und Eigenentwicklung der Regionen noch stärker ausgeprägt. Aus ihrer spezifischen Interessenlage heraus sind die regionalen Eliten eher Gegner einer konfrontativen Außenpolitik, weil diese auf eine Remilitarisierung des Landes und damit eine Rezentralisierung hinauslaufen würde. Da die russischen Regionen Beziehungen in verschiedene Teile der Welt knüpfen, wird die Politik Moskaus künftig die daraus erwachsenden internationalen Interdependenzen stärker berücksichtigen müssen. Vor diesem Hintergrund könnte westliche Förderung der russischen Transformationsprozesse dadurch optimiert werden, daß sie sich noch stärker auf die Entwicklung in den Regionen konzentriert. Angesichts der Dynamik marktwirtschaftlicher Beziehungen gehen wichtige Impulse für ökonomische Strukturreformen, Handel und Kontakte zum Ausland heute in wachsendem Maße von den an Eigenprofil gewinnenden Regionen aus. Eine wirtschaftliche Gesundung der Föderationssubjekte könnte darüber hinaus dazu führen, daß die Menschen in den Regionen westliche Unterstützung nicht ausschließlich als Programme für "Neureiche" in Moskau erfahren. Nur dann, wenn westliche Förderung spürbare Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse der Menschen in der Provinz hat, wird der Reformkonsens wachsen und antiwestliche Propaganda nicht länger auf fruchtbaren Boden fallen.

### *Kulturelle Impulse*

Die politischen Beziehungen, die Wirtschaftsverflechtungen und die militärische Kooperation Deutschlands und vieler seiner EU-Partner mit Rußland weisen eine bemerkenswerte Dichte

auf. Ähnliches gilt für bestimmte NGO-Bereiche und hier insbesondere für die (in Deutschland mittlerweile über 70) Städtepartnerschaften als Verklammerung der Bürgergesellschaften und als Katalysatoren übergreifender Reformprozesse. Dagegen entsprechen die kulturellen Beziehungen durchaus nicht der Intensität, wie sie zwischen gutnachbarlichen Nationen üblich ist. Das ist problematisch, weil diese Dimension insbesondere in Rußland als wichtiger Indikator für die Nähe der Völker gilt. Die Intensivierung der Kulturbeziehungen, im Partnerschaftsvertrag übrigens ausdrücklich anvisiert, würde als Indiz dafür gewertet: Den Europäern geht es in ihrem Verhältnis zu Rußland nicht nur um Materielles, sondern auch um den Austausch von Ideen, geistigen Werten und Kulturgütern.

### ***Perspektiven: Was tun in der Krise?***

Die Wirtschafts- und Finanzkrise in Rußland hat im Westen Zweifel geweckt, ob die bisherigen Ansätze, Koordinaten und Perspektiven der Beziehungen EU-Rußland noch stimmen. Trägt nicht der Westen Mitschuld an dem Finanzdesaster, indem er auf eine zu rasche Öffnung des Landes drängte sowie durch eine Politik ungebundener Großkredite und Finanzhilfen zu Mißwirtschaft und kriminellen Machenschaften geradezu einlud? Wurden beim Aufbau neuer Beziehungen die historisch gewachsenen spezifischen Bedingungen Rußlands genügend berücksichtigt, beispielsweise die Tatsache, daß beim Aufbau der Wirtschaft und ihrem Schutz nach außen der Staat traditionell eine starke Rolle spielte? Benötigen nicht beide Seiten eine längere Besinnungspause, die Rußland Zeit läßt, funktionierende Institutionen aufzubauen, Professionalität zu entwickeln und sich stärker auf seine eigenen Kräfte zu konzentrieren?

Beide Extreme sind wenig überzeugend – eine Fortsetzung der bisherigen Linie ebenso wie eine Strategie, die Rußland sich selbst überläßt. Eine Abwendung von Rußland würde signalisieren, daß der Westen die Hoffnung auf das Heranwachsen eines modernen, zunehmend europäischen Staatswesens bereits aufgegeben hat. Das würde jenen großrussisch-imperialen Kräften in die Hände spielen, die das moralische, politische und wirtschaftliche "Anderssein" Rußlands hervorkehren und aus dieser Grundhaltung heraus den Westen bekämpfen. Als aktiver Mitgestalter der gesamteuropäischen Neuordnung jedenfalls, als konstruktiver Teilnehmer am Krisenmanagement auf dem Balkan oder im Irak, als notwendiger Partner in den laufenden Abrüstungsverhandlungen (START, KSE) würde Rußland ausfallen und sich möglicherweise sogar als aggressiver Widerpart profilieren.

Umgekehrt schließt das Wirtschafts- und Finanzdesaster eine ungebrochene Fortsetzung der überkommenen Politik aus: Der Westen ist gezwungen, Inhalt und Richtung seiner bisherigen Unterstützung für Rußland zu überdenken. Dazu gehört zunächst – wie eingangs erwähnt – ein Grundverständnis für die Absicht der russischen Führung, eine umfassende Stärkung staatlicher Regulierung vorzunehmen (wie sie übrigens auch für die Bundesrepublik, für Frankreich und die meisten anderen Staaten Westeuropas bis in die 60er Jahre hinein charakteristisch war und teilweise bis heute besteht). Zu erwarten sind hier insbesondere eine wachstums- und sozial orientierte Lockerung der Geldpolitik sowie eine verbesserte

Kontrolle des Banken- und Finanzwesens nach innen sowie ein vorsichtiger Protektionismus und strenge Kapitalverkehrskontrollen nach außen.

Aus einem solchen Grundverständnis für russische Kurskorrekturen heraus könnten die Europäer die Instrumente der Unterstützung für Rußland modifizieren und damit in ihrer Effizienz steigern:

- Wirtschaftliche Förderung sollte projektbezogen sein und in ihrer Zielgenauigkeit kontinuierlich begleitet und überprüft werden. Gerade die EU verfügt hier mit ihrer Struktur- und Regionalpolitik über reiche Erfahrungen. Könnten nicht auf ähnliche Weise Projekte, von gemischten Gremien geleitet und den örtlichen Bedingungen angepaßt, auf Rußland übertragen werden?
- Wichtiger als frisches Geld wäre eine über Tacis hinausreichende Bereitstellung "intelligenter Hilfe", etwa in Form erfahrener Manager aus Industriebetrieben, Wirtschafts- und Finanzexperten, Steuer- und Verwaltungsfachleuten. Auf dem Felde von Bankwesen und Bankenkontrolle beispielsweise, die in Rußland besonders defizitär sind, hat die EU im Zuge der Vorbereitungen auf den Euro viel Wissen und Erfahrungen akkumuliert, von dem der Partner Rußland möglicherweise profitieren könnte.
- Zu überlegen wäre, ob sich die EU nicht noch stärker in den russischen Regionen engagieren sollte: Die Projekte wären überschaubar, die Ansprechpartner leicht identifizierbar, der Zugang zu den Menschen unmittelbarer. Aller Voraussicht nach wird das wirtschafts- und finanzpolitische Versagen der Zentralbehörden in Moskau die Regionen noch stärker in ihrem Bestreben stimulieren, eigene Initiativen zu ergreifen.

So kann die EU als einflußreicher Akteur des Westens auch unter krisenhaften Bedingungen dazu beitragen, jene politische, wirtschaftliche und geistige Öffnungsbewegung weiter zu stimulieren, die seit dem Ende der Sowjetdiktatur bei allen Hemmnissen und Rückschlägen die russische Wirklichkeit in wenigen Jahren nachhaltig verändert hat. Das wird umso eher gelingen, wenn zwei Dinge beachtet werden. Zum einen sollten in den partnerschaftlichen Dialog EU-Rußland alle ernstzunehmenden politischen Kräfte eingeschlossen werden – die Konzentration auf eine einzige Führungsperson oder eine Gruppe kann wechselseitig einschneidende Fehlperzeptionen und Fehlkalkulationen zur Folge haben. Zum andern muß in Rechnung gestellt werden: Auch die Vorkämpfer der europäischen Richtung wollen Rußland nicht einfach "verwestlichen" und in Europa aufgehen lassen. Auch sie wünschen, daß Rußland einen eigenen unabhängigen Schwerpunkt im eurasischen Raum bildet. Auch sie denken nicht an eine Vergemeinschaftung wichtiger Teile der nationalen Souveränität. So werden die Beziehungen Deutschlands und Europas insgesamt zu Rußland als einem europäischen Staat selbst dann einen spezifischen Charakter behalten, wenn sie sich im Zeichen der anvisierten Partnerschaft weiter verdichten.

**Jurij Borko/Heinz Timmermann**

## **Russia and the European Union**

**An Interim Report Reveals Many Contradictions**

Bericht des BIOst Nr. 3/1999

### **Summary**

#### *Introductory Remarks*

In the following report a Russian and a German writer analyse the relationship between Russia and Europe. Rather than address the much discussed and often abstract question "Is Russia Part of Europe?" they instead look at conceptions of the relationship that have emerged since the changes in Russia, the two sides' perceptions of one another and the concrete steps towards forming a partnership that have been taken so far. The analyses were undertaken before the profound economic and financial crisis in Russia came to a head in the autumn of 1998. Nevertheless, the implications of this crisis for relations between Russia and Europe are considered. Both writers believe that in spite of the crisis there are certain fundamental aspects of the relationship as well as common interests and outlooks that have a long-term perspective.

#### *Findings*

1. Jurij Borko envisages what might be termed an "evolutionary" scenario for Russia, whereby a new generation of politicians, managers and thinkers will transform Russia over a period of forty to fifty years. This process will be characterised by rapprochement with Europe. Europe and Russia will be bound by a relationship of interdependence, which may be defined in terms of peace, security, stability and economic co-operation.
2. Regarding the relationship between Russia and the EU, there are four possible scenarios. They are: 1) integration and EU membership for Russia; 2) a partnership on the basis of the existing agreement; 3) pragmatic co-operation under the conditions of a "cold peace"; or 4) renewed confrontation. At present the relationship is no more than a stake in the future, and for a long time to come co-operation is likely to be determined chiefly by pragmatic considerations. Setbacks can, therefore, not be ruled out.
3. A project of great importance for the development of relations between Moscow and Brussels, in which Russia's regions are starting to become increasingly involved, is the creation of a free-trade zone. If this plan fails to go through, then EU membership for the countries of Eastern Europe could have negative repercussions for Russia's economic relations with this region and lead to the establishment of new barriers between Europe and Russia.

4. In trade relations Europe has tended to pursue a rather restrictive policy. While propagating the principle of asymmetry in trading, it has in practice failed to adhere to it consistently. Improvements in this respect have been observable only very recently. A more flexible attitude towards trade disputes on the part of the EU would be a useful contribution to the development of a real partnership.
5. The training of personnel has been given high priority in the provision of EU support for the reforms in Russia. Given the long-term goal of a strategic partnership, investment in Russia's "human capital" would seem to be the most effective way of furthering reform-oriented change.
6. Heinz Timmermann believes that Russia will orient itself increasingly towards Europe and the EU as part of its strategy of "multi-polarity". In grossly oversimplified terms Moscow's motives may be described as follows: a foreign policy approach dictated more by economic and less by geo-political or geo-strategic concerns; the forging of informal alliances to counter the "mono-polarity" of the USA; Moscow's wish to avoid the nightmare scenario of being cut off from the Euro-Atlantic integration process in the course of EU and NATO expansion; making use of mutual development potential without having to fear imperial ambitions from the EU.
7. From the West's point of view, the most important of these motives is the growing role of economic concerns – what Yeltsin called "strengthening the economic vector of foreign policy" – in Moscow's approach to international relations, which is becoming increasingly pragmatic. This amounts to a historic break with Russia's traditional priorities and perceptions of its interests and may make Russia a more predictable partner keen to cultivate a relationship based on a balance of interests and interdependence.
8. Given this change of approach, it is in the interests of the Europeans to include Russia as a partner and active player in an integrated overall strategy for shaping the Euro-Atlantic process, in particular through consistent application of the Partnership Treaty between Russia and the EU and the Fundamental Agreement between NATO and Russia. In addition to trying to resolve Russia's financial crisis, a number of other aspects of future relations could be discussed in more detail: Russian perceptions of the EU, including the effects of the single European currency and the question of Russia's long-term relationship with the EU; the realisation of major joint projects in the fields of aviation and space; and the development and expansion of the infrastructure and telecommunications network between East and West.
9. The profound economic and financial crisis in Russia has forced the West to rethink the kind of assistance it has been providing to Russia. Moscow has particularly high expectations from the Europeans and their model of a social market economy from which it hopes to draw fresh impetus. Some possible forms of future assistance might be the provision of economic assistance for specific projects that are closely monitored to ensure achievement of the desired results; professional training programmes for Russian economic and administrative elites both in Germany and on the spot in Russia; greater involvement in regions that are achieving an increasing measure of independence, for here projects can be

more easily monitored and direct contact established with the personnel charged with their realisation.